

Jede Wagenburg ein „städtebaulicher Missstand“?

Die Rechtsprechung des OVG Berlin zur bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit von Bauwagenplätzen

Karin Bieback



BewohnerInnen von Bauwagenplätzen haben es überall in der Bundesrepublik schwer, eine dauerhafte Anerkennung ihrer Wohnform zu erreichen. Sie sind auf Duldungen seitens der Politik angewiesen, die stets nur zeitlich begrenzt gewährt werden. Da Bauwagenplätze in aller Regel keinen Rechtsanspruch auf ihren Erhalt haben, steht die Räumungsandrohung immer im Raum. Zwei Entscheidungen des Obergerichtes (OVG) Berlin aus den Jahren 1998 und 2003 haben diese Situation – zumindest für Berliner Wagenburgen – noch verschärft.¹ Es befand nämlich für zwei Wagenburgen, dass die Plätze trotz einer Duldung geräumt werden müssen. Nach Ansicht des Gerichts können Wagenburgen im innerstädtischen Bereich nie rechtlich zulässig sein. Dies hat zur Folge, dass legales Wohnen im Bauwagen selbst dann nicht möglich ist, wenn die Stadt zur Duldung bereit ist.

Die Entscheidungen des OVG Berlin

In dem 1998 entschiedenen Fall ging es um eine Wagenburg auf einem Grundstück in der Revaler Straße. Der Bezirk Friedrichshain hatte den ca. 20 BauwagenbewohnerInnen das landeseigene Grundstück zur Verfügung gestellt und (zeitlich begrenzte) Mietverträge abgeschlossen. Die EigentümerInnen eines ca. 75 m entfernten, auf der gegenüber liegenden Straßenseite befindlichen Grundstücks verlangten vom Bezirk die Beseitigung der Wagenburg. Sie wollten dort eine neue Wohnanlage errichten und sahen den Verkauf der neuen Wohnungen durch die Nähe zur Wagenburg gefährdet. Als der Bezirk diesem Ansinnen nicht nachkam, klagten sie und bekamen sowohl in erster als auch in zweiter Instanz Recht. Beide Instanzen sprachen den NachbarInnen einen Anspruch auf Beseitigung der Wagenburg zu und verurteilten den Bezirk, die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen.

Ähnlich war die Ausgangslage in dem 2003 vom OVG entschiedenen Fall. Die Wagenburg „Kultur- und Wohnprojekt Schwarzer Kanal e.V.“ musste nach zwölf Jahren ihren Platz an der Grenze von Kreuzberg und Friedrichshain aufgeben, da dort ein neues Bürogebäude errichtet werden sollte. Der Investor bot der Wagenburg schließlich ein Ersatzgrundstück im Bezirk Mitte an. Hiergegen wandte sich der neue Nachbar, da die Wagenburg zu einer städtebaulichen Entwertung seines Grundstücks führen würde. Das OVG gab dem Nachbarn Recht und verpflichtete die Stadt, die Beseitigung der Wagenburg anzuordnen.

In beiden Fällen bestand der Konflikt nicht direkt zwischen Stadt und BauwagenbewohnerInnen, vielmehr waren es die NachbarInnen, die sich gegen die Wagenburg wandten. Interessant sind v.a. zwei Aspekte der Entscheidungen: Zum einen die Begründung, mit der das OVG die Wagenburgen als rechtswidrig einstuft, zum anderen die Argumentation, mit der es einen Beseitigungsanspruch der NachbarInnen anerkennt.

Rechtswidrigkeit der Bauwagenplätze

Das OVG kommt in beiden Fällen zu dem Ergebnis, dass die Wagenburgen gegen geltendes Baurecht verstoßen. Sie seien ohne Baugenehmigung errichtet worden, obwohl sie einer solchen bedurft hätten. Die Genehmigungspflichtigkeit folgt daraus, dass die einzelnen Wagen zur dauerhaften ortsfesten Nutzung auf dem jeweiligen Grundstück bestimmt und deshalb bauliche Anlagen im Sinne der Berliner Bauordnung sind. Eine Genehmigung hätte nach Meinung des OVG für die Wagenburgen nicht erteilt werden können.

Interessant ist, dass das Gericht in beiden Fällen maßgeblich auf Widersprüche zum Bauplanungsrecht abstellt, auf das Bauordnungsrecht geht es hingegen nur am Rande ein (*vgl. dazu den nebenstehenden Kasten*). Das OVG argumentiert, die Bauwagenplätze seien mit dem Bauplanungsrecht nicht vereinbar. Bauwagen seien keine „Wohnungen“ i.S.d. Baurechts, da sie nicht zum dauerhaften Wohnen

geeignet seien. Die Baunutzungsverordnung, die bestimmte Nutzungsarten typisiert (wie Wohnen, Gewerbebetriebe, Läden, Vergnügungsstätten) kenne das Wohnen im Wagen als Nutzungsform nicht. Eine „derartige, weitgehend dem dauernden Aufenthalt von Personen dienende, hinsichtlich der Erfüllung der Wohnbedürfnisse allein an den autonom gesetzten individuellen Wünschen der Vereinsmitglieder ausgerichtete bauliche Nutzung“² sei vom Bauplanungsrecht von nicht vorgesehen, es handele sich also um eine „jenseits des geltenden Planungsrechts verwirklichte Art der baulichen Nutzung“. Unabhängig von den konkreten Verhältnissen vor Ort verstößt eine Wagenburg nach dieser Argumentation immer gegen das Bauplanungsrecht und kann daher im innerstädtischen Bereich nicht legal errichtet werden.

Baurechtliche Anforderungen an Vorhaben

Erfordernis einer Baugenehmigung

Ob ein Bauvorhaben einer Baugenehmigung bedarf, ist in der jeweiligen Landesbauordnung geregelt. Genehmigungspflichtig sind danach „bauliche Anlagen“, dies sind unter anderem aus Bauprodukten hergestellte Anlagen, die mit dem Erdboden verbunden sind. Dabei genügt es, wenn die Anlage – wie ein Bauwagen – aufgrund ihrer eigenen Schwere auf dem Erdboden ruht.

Voraussetzungen für die Erteilung einer Baugenehmigung

Eine Baugenehmigung ist dann zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Zu prüfen sind Widersprüche zum Bauordnungsrecht (Sicherheit, Wahrung sozialer und ökologischer Mindeststandards, z.B. Brandschutz, Abstandsflächen, Vorhandensein einer Toilette), zum Bauplanungsrecht (stadtplanerische Aspekte) und zu sonstigem öffentlichem Recht (z.B. Immissionsschutzrecht).

Bei der Prüfung des Bauplanungsrechts kommt es v.a. darauf an, dass das Vorhaben mit einem vorhandenen Bebauungsplan übereinstimmt oder sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt. Für beides sind die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung von Bedeutung. Diese regeln bestimmte Typen von Baugebieten (z.B. Wohngebiet, Gewerbegebiet, Industriegebiet) und erklären konkrete Nutzungsarten in diesen Gebieten für zulässig bzw. unzulässig.

Beseitigungsanspruch der NachbarInnen

Allein aufgrund der festgestellten Rechtswidrigkeit der Wagenburgen konnte das Gericht jedoch noch keinen Anspruch der jeweiligen NachbarInnen auf behördliches Einschreiten gegen die Wagenburgen herleiten. Denn grundsätzlich hat niemand einfach so einen Anspruch auf die Beseitigung rechtswidriger Zustände; erforderlich ist vielmehr, dass eigene geschützte Rechte beeinträchtigt werden.

Im Baurecht haben NachbarInnen grundsätzlich ein Recht darauf, dass auf ihre Interessen und Belange Rücksicht genommen wird. Das OVG nahm an, dass die Wagenburgen gegen dieses Gebot der Rücksichtnahme verstoßen. Eine rücksichtslose Beeinträchtigung sei gegeben, weil das Vorhandensein der Wagenburg zu einer städtebaulichen Entwertung der Nachbargrundstücke führe, einen „Trading-Down-Effekt“ auslöse. Ob eine solche städtebauliche Entwertung eintrete, hängt dabei augenscheinlich nicht von den konkreten Umständen der Wagenburg ab. Während das OVG in dem Beschluss von 1998 noch ausführte, die Wagenburg führe zur „Entstehung eines

Slums“ und die Verwahrlosung des Grundstücks betonte, hielt es in der Entscheidung von 2003 den BauwagenbewohnerInnen „erkennbare Bemühungen [...] um einen umgebungsverträglichen Betrieb der Wagenburg“ zugute.

In beiden Entscheidungen stellt das OVG letztlich nicht auf tatsächliche Belästigungen durch die Wagenburg ab. Entscheidend sei vielmehr, dass mit der Wagenburg eine „vom Geltungsanspruch des Baurechts faktisch freigestellte Enklave“ zugelassen werde – bereits dies entwerte die Nachbargrundstücke, da ein „vernünftiger Bauherr von der Realisierung baulicher Vorhaben in dem derzeit zum Teil noch brachliegenden Umfeld eines derart verwahrlost wirkenden Baugrundstücks Abstand nehmen wird“. Die NachbarInnen würden hier einem erheblichen städtebaulichen Missstand ausgesetzt.

Für unerheblich erachtete das Gericht in seiner Entscheidung von 2003, dass das Grundstück vor Ansiedlung der Wagenburg verwahrlost war. Denn die Wagenburg – der ihrerseits keinerlei Vorwürfe einer „Verwahrlosung“ oder Belästigung der Nachbarschaft gemacht wurden – sei aus oben genannten Gründen rechtswidrig und stelle bereits allein deshalb einen städtebaulichen Missstand dar. Da die Behörden nicht berechtigt seien, einem derartigen Missstand durch Duldung Vorschub zu leisten, könnten die NachbarInnen verlangen, dass gegen die Wagenburgen vorgegangen wird.

Ausweglose Situation

Lässt man sich die Argumentation des OVG auf der Zunge zergehen, so führt diese zu einer ausweglosen Situation für Bauwagenplätze. Nimmt man in der Entscheidung von 2003 hinzu, dass das Grundstück der Wagenburg vor der Nutzung durch die BauwagenbewohnerInnen verwahrlost war und dass die Wagenburg hier über Wasser-, Abwasser- und Toilettenanlagen sowie einen Küchenwagen verfügte und sich um eine umgebungsverträgliche Nutzung bemühte, so lässt sich aus den Ausführungen des Gerichts folgende, in ihrer Absolutheit krass ignorante Aussage ableiten: Alle Bauwagenplätze führen dazu, dass das genutzte Grundstück verwahrlost und die Nachbargrundstücke hierdurch entwertet werden.

Noch deutlicher wird diese Grundtendenz, wenn man die Argumentation zur Begründung der „Verwahrlosung“ und „Entwertung“ hinzunimmt: Diese wird allein darauf gestützt, dass die Wagenburg eine Nutzung „jenseits des geltenden Planungsrechts“ sei, eine „faktisch dem Geltungsanspruch des öffentlichen Baurechts entzogene Enklave“. Mangels behördlicher Kontrolle sei für die Nachbarschaft nicht hinreichend sichergestellt, dass „einer Fehlentwicklung der konzeptionell auf die Erprobung alternativer Lebensformen angelegten Nutzung des Grundstücks [...] bei gegebenem Anlass effizient begegnet werden kann“. In dieser Argumentation kommt zum Ausdruck, worum es wirklich geht: Es kommt nicht darauf an, wie „störend“ der konkrete Bauwagenplatz tatsächlich ist, ob von ihm tatsächlich fassbare Belästigungen für die Umgebung ausgehen. Nein, allein die Tatsache, dass hier alternative Lebensformen erprobt werden, die keinen Eingang in die Nutzungstypisierung des Bauplanungsrechts gefunden haben (– und wie sollten sie dies als „alternative“ Lebensformen auch?), reicht aus, um eine rücksichtslose Belästigung der NachbarInnen anzunehmen. Aber wer bestimmt denn, was so „anders“ ist, dass es von den NachbarInnen nicht geduldet werden muss?

Angst vor „rechtsfreien Räumen“

Auch die Argumentation, es entstände eine „dem Geltungsanspruch des öffentlichen Baurechts entzogene Enklave“, ist tückisch. Hier kommt deutlich die Angst vor „rechtsfreien Räumen“ zum Ausdruck. Dabei wird die vermeintlich fehlende behördliche Kontrolle doch erst dadurch herbeigeführt, dass das Gericht kategorisch und ohne Ansehen der Umstände des jeweiligen Einzelfalls die Möglichkeit einer bau-

planungsrechtlichen Zulässigkeit von Wagenburgen im innerstädtischen Bereich ablehnt. Erst das – keineswegs zwangsläufige – Argument, eine Wagenburg könne innerorts bauplanungsrechtlich niemals zulässig sein, weil sie keiner der typisierten Nutzungsarten der Bau-nutzungsverordnung entspricht, stellt doch diese Nutzungsart außerhalb des Baurechts!

Dass Bauwagen keine „Wohngebäude“ im bauplanungsrechtlichen Sinn sind, begründet das OVG damit, dass die Wagen zum dauerhaften Wohnen nicht geeignet seien. Dies lässt sich nur damit begründen, dass sie die Anforderungen des Bauordnungsrechts an Wohnungen nicht erfüllen. Damit zieht das Gericht für die Definition des Begriffs „Wohnen“ bereits die Anforderungen heran, die an diese Nutzungsart gestellt werden. Das Pferd wird hier quasi von hinten aufgezäumt: Logischer erscheint es, zunächst unabhängig von den gesetzlichen Anforderungen festzustellen, ob eine bestimmte Nutzungsform tatsächlich „Wohnen“ darstellt und erst dann die Anforder-



ungen an diese Nutzungsform zu formulieren. Außerdem ist es keineswegs zwangsläufig, den bauplanungsrechtlichen Begriff des „Wohnens“ maßgeblich über die bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu definieren – statt dessen könnte eine eigenständige bauplanungsrechtliche Definition gefunden werden.

Bezeichnend ist auch, dass das Gericht im Beschluss von 2003 die fehlende Einordnung von Wagenburgen in die typisierten Nutzungen u. a. darauf stützt, die Nutzung sei „hinsichtlich der Erfüllung der Wohnbedürfnisse allein an den autonom gesetzten individuellen Wünschen der Vereinsmitglieder ausgerichtet“. Individuelle Wünsche werden bei jedem Eigenheimbau als maßgebend anerkannt – nur weil das geltende Bauordnungsrecht mit seinen starren und weitgehend unflexiblen Anforderungen an Wohnraum dem Wohnen im Bauwagen nicht gerecht wird, werden die individuellen Wünsche (zudem auch noch „autonom gesetzt“ – was immer das Gericht hiermit zum Ausdruck bringen möchte) auf einmal verwerflich. Außerdem ist völlig unklar, wie das Gericht zu der Annahme kommt, das öffentliche Baurecht würde für Wagenburgen nicht eingreifen – hat es doch in diesen Entscheidungen eine baurechtliche Beseitigungsanordnung für erforderlich gehalten und somit gerade das öffentliche Baurecht angewandt: Wo soll da die „entzogene Enklave“ sein?

Konsequenz: Keine Chance für Wagenburgen

Die Rechtsprechung des OVG hat zwei erhebliche Konsequenzen für die BewohnerInnen von Wagenplätzen: Erstens sind Bauwagenplätze innerstädtisch nie in Einklang mit dem Bauplanungsrecht zu bringen, sind also immer illegal und damit abhängig von einer Duldung der Stadt. Zweitens hängen sie aber selbst dort, wo die Stadt zur Duldung bereit ist, davon ab, dass sich niemand an ihnen stört. Dabei ist noch nicht einmal eine tatsächliche Belästigung der NachbarInnen erforderlich, sondern die bloße Existenz der – zwangsläufig illegalen – Wagenburg reicht aus, um den NachbarInnen einen Anspruch auf behördliches Einschreiten zu vermitteln.

Es bedarf also dringend Maßnahmen, die Bauwagenplätze als eine von vielen möglichen Wohn- und Lebensformen, auch in der Stadt, anerkennen. Eine Aufnahme von Wagenburgen in Bebauungspläne ist nach der Argumentation des OVG wohl ausgeschlossen – denn auch Bebauungspläne können nur die Nutzungsarten der BauNVO vorsehen, die Wagenplätze ja nicht umfassen. Wenn sich die Ansicht des OVG Berlin durchsetzt, kann die Lösung daher nur außerhalb des Bauplanungsrechts liegen.

Ein möglicher Weg hierzu ist das Hamburger Wohnwagengesetz. Dieses ermöglicht die (befristete) Zulassung von Wohnwagenstandplätzen. Dort dürfen Wohnwagen abgestellt werden, ohne dass für die Wagen oder den Platz als solchen eine Baugenehmigung erforderlich ist. Wohnwagen sind danach außerdem als Wohnungen anzusehen, so dass Wagenplätze in allen innerstädtischen Bereichen zugelassen werden können, in denen Wohnnutzung zulässig ist. Hiermit besitzt die Stadt ein Instrument, Wagenburgen auch gegen den Willen von NachbarInnen zu ermöglichen.

Letztlich kann jedoch auch diese Lösung nicht befriedigen, denn das Wohnwagengesetz verbietet das Wohnen im Wagen außerhalb der zugelassenen Standplätze und schreibt vor, dass nicht zugelassene Wagenplätze nach Möglichkeit aufzulösen sind. Außerdem sieht es selbst zugelassene Plätze stets nur als befristete Übergangslösung an. So bleibt es dem politischen Willen der Stadt überlassen, ob das Wohnen im Bauwagen ermöglicht wird oder nicht. Dies führt nicht dazu, dass der/dem Einzelnen ein Recht eingeräumt wird, die eigene Wohn- und Lebensform selbst zu wählen.

Zu fordern ist deshalb eine Reform des Bauplanungsrechts, die eine Einbeziehung von Bauwägen in die Kategorien der BauNVO ermöglicht. Dies könnte entweder dadurch geschehen, dass das Wohnen im Bauwagen auch im planungsrechtlichen Sinn als „Wohnen“ anerkannt wird, oder aber über die Aufnahme einer eigenen Nutzungskategorie „Bauwagenplätze“, die dann in den einzelnen Baugebieten für zulässig erklärt wird. Wenigstens sollte eine Experimentierklausel geschaffen werden, die für alternative Lebensformen Ausnahmen von den starren baurechtlichen Vorschriften zulässt.

Karin Bieback ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Studiengang Stadtplanung der TU Hamburg-Harburg

Anmerkungen:

- 1 OVG Berlin, Beschluss vom 13.3.1998, Az 2 S 2.98, ZMR 1998, 522 ff und Beschluss vom 22.1.2003, Az 2 S 45.02, *Natur und Recht (NuR)* 2004, 50 ff.
- 2 Beschluss vom 22.1.2003, *NuR* 2004, 50, 51.